



**GENSHAGENER
FORUM**

für deutsch-
französischen Dialog

**FORUM DE
GENSHAGEN**

pour le dialogue
franco-allemand

Zentrale Herausforderungen an die EU-Handelspolitik – zwischen Öffnung und Schließung, Freihandel und Schutz der eigenen Wirtschaft

Abschlusspapier vorgelegt von Dr. Laura von Daniels, stellvertretende Forschungsgruppenleiterin, Stiftung Wissenschaft und Politik

VII. Genshagener Forum, Juni 2018

In der EU-Handelspolitik herrscht derzeit ein hohes Maß an Unsicherheit. Zum einen haben sich die äußeren Bedingungen verschlechtert. Vor allem der Konflikt zwischen der Hegemonialmacht USA und der aufstrebenden Weltmacht China bedroht die liberale internationale Handelsordnung. Zum anderen sind die EU-Bürgerinnen und Bürger verunsichert, ob die eigene Wirtschaft tatsächlich stark genug ist, um in einem globalen Handelskonflikt zu bestehen. Infolgedessen herrschen interne Konflikte über die „richtige“ Strategie, mit der es der EU gelingen kann, inmitten eines Großmächtekonflikts, wie wir ihn seit Ende des Kalten Krieges nicht kannten, eigene Interessen zu wahren.

Während der französische Präsident Emmanuel Macron und der Präsident der Europäischen Kommission, Jean-Claude Juncker, die Idee eines „Europa, das schützt“ vertreten, muss sich erst zeigen, ob die europäische Politik dieses Bild mit politischen Entscheidungen ausfüllen kann. Bei einem Treffen von Macron und Merkel auf Schloss Meseberg im Juni 2018 bewegte sich die Bundesregierung auf Frankreich zu. Nun wird es darauf ankommen, dass beide Länder, als wirtschaftliche und politische Schwergewichte in der EU, das Bild des schützenden Europas mit politischen Entscheidungen ausfüllen. Diese müssen die Kraft haben, den Bürgerinnen und Bürgern in Erinnerung zu rufen, dass sie in der wirtschaftlichen und politischen Gemeinschaft der EU besser aufgehoben sind als allein im Nationalstaat. An den Gedanken des schützenden Europas knüpfen sich wichtige Fragen.

Ist Protektionismus nur schlecht?

Präsident Donald Trump hat schon im Wahlkampf angekündigt, mit harten Bandagen gegen Länder vorgehen zu wollen, die – aus seiner Sicht – die Handelsbeziehungen zu den USA ausnutzen. Während seine Maßnahmen, etwa im Handelsstreit mit der EU über US-Einfuhrzölle für Stahl und Aluminium und androhte Zölle auf Autos und Autoteile, der EU schaden, fordern auch in Europa Bürgerinnen und Bürger von der Politik mehr Schutz vor wirtschaftlicher Konkurrenz. Zwar lehnt es die Mehrheit der Europäerinnen und Europäer nach Umfragen ab, dass ihre Regierungen der Politik Trumps' folgen, indem sie den Freihandel einschränken. Dennoch stellen sich viele die Frage, ob wir ins Hintertreffen

geraten, wenn wir selbst dem protektionistischen Streben anderer Nationen, wie den USA und auch China, nichts entgegenzusetzen und unsere eigene Wirtschaft nicht selbst stärker vor preisgünstiger produzierten Importen schützen. Eine knappe Mehrheit der Deutschen wünscht sich laut einer Umfrage des Meinungsforschungsinstituts YouGov aus dem Februar 2018, dass ihre Regierung die eigene Wirtschaft besser vor ausländischer Konkurrenz schützt (57 Prozent). In Frankreich sind es drei Viertel der Befragten.¹

Mit Einfuhrbeschränkungen und Schutzzöllen könnte sich die EU noch mehr als bisher dagegen wehren, dass traditionsreiche Wirtschaftszweige (z. B. Stahl, Automobil- und Maschinenbau) auf Dauer aufgegeben werden müssen, weil die Konkurrenz durch günstigere ausländische Produkte europäische Unternehmen aus dem Markt drängt. Jenseits von Schutzmaßnahmen, die dem Erhalt traditioneller Wirtschaftszweige dienen, könnte die Europäische Kommission auch besonders wichtige, da zukunftssträchtige Wirtschaftszweige vor außereuropäischer Konkurrenz schützen.

Ein stärker protektionistischer Kurs hätte aber auch klare Nachteile. Für die Union aus zukünftig 27 Staaten wäre es politisch schwer möglich, zu bestimmen, welche Teile der Wirtschaft von besonderer Bedeutung sind. Hinter der Festlegung besonders schützenswerter Industrien stehen immer auch Verteilungskonflikte, die den politischen Prozess lahmlegen können.

Ein weiteres Problem, das Anhänger einer stärker protektionistischen EU-Wirtschaftspolitik übersehen, liegt darin, dass die Handelspolitik allein nicht leisten kann, was sich Unternehmen, die von globaler Konkurrenz bedroht sind, wünschen. Um eigene innovative, zukunftssträchtige Unternehmen zu fördern, muss die EU auf andere wirtschaftspolitische Instrumente zurückgreifen. Staatliche Förderung von Unternehmen, auch über Subventionen, kann sie jedoch nicht weiter ausdehnen, als es die Regeln der WTO zulassen. Dadurch ist der EU ein relativ enger Rahmen gesetzt.

Trotzdem gibt es für die EU Handlungsspielräume, um Menschen vor den Risiken wirtschaftlicher Öffnung und wachsender Konkurrenz durch ausländische Waren zu schützen: Sozialsysteme, gesundheitliche Absicherung, Aus- und Weiterbildung. Es gibt kein ökonomisches Problem innerhalb der EU, für das eine protektionistische Handelspolitik eine bessere Lösung verspricht als eine aktive Fiskalpolitik, eine gezielte Strukturpolitik und eine vorausschauende Geldpolitik. Zugleich wären die Kosten von mehr Protektionismus, der in einen Handelskrieg aller gegen alle führen könnte, mit großer Wahrscheinlichkeit höher als die aller alternativen wirtschaftspolitischen Instrumente. Letztlich würde auch ein Rückzug aus der Globalisierung – geschlossene Grenzen, Schutzzölle und andere abwehrende Maßnahmen – unsere Arbeitsmärkte nicht von anderen Problemen befreien, die von der Wirkung des Freihandels unabhängig sind. Hierzu zählen vor allem die Fortentwicklung künstlicher Intelligenz und die Automatisierung der Arbeitswelt, von Produktionsprozessen bis hin zu Dienstleistungen. Sie stellen für Unternehmen und Arbeitsmärkte ein mindestens genauso großes, wenn nicht in Zukunft noch größeres Problem dar, als die negativen Effekte des Freihandels.

¹ YouGov befragte bei einer Online-Umfrage im Auftrag der Bertelsmann Stiftung insgesamt 14.381 Personen in Kanada, China, Frankreich, Deutschland, Indien, Indonesien, Mexiko, der Türkei, Russland, den USA und Großbritannien dazu, ob ihr Land die heimische Wirtschaft stärker vor ausländischer Konkurrenz schützen sollte. Quelle: URL: <https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/topics/aktuelle-meldungen/2018/april/people-want-a-safety-net-for-globalization-and-trade/> (eingesehen am 30.8.2018).

Wie sollte die EU mit China umgehen?

Die USA und China sind in einen offenen wirtschaftspolitischen Konflikt eingetreten, der sowohl den Handel als auch Investitionen beider Länder umfasst. Damit steigt auch für Brüssel der politische Druck. Während China die EU zu einer offenen Positionierung gegen die Handels- und Investitionsbeschränkungen Washingtons gegenüber China drängt, fordern die USA die EU auf, gegen „unfaire Handelspraktiken“ der Chinesen vorzugehen. In ihren Überlegungen, welche Position sie einnimmt, muss die EU aber vor allem eines berücksichtigen: die Interessen der Bürgerinnen und Bürger Europas.

An den Investitionen chinesischer Unternehmen und Konzerne in Schlüsselindustrien, wie der physischen und digitalen Infrastruktur, Robotik und Entwicklung künstlicher Intelligenz entfacht sich derzeit eine Debatte darüber, ob die EU ihre Wirtschaftsinteressen ausreichend schützt. Beispiele wie der Aufkauf des Hafens von Piräus, Investitionen um die Häfen von Duisburg und Zeebrugge, der Ankauf großer Anteile des Flughafens von Toulouse oder die mehrheitliche Übernahme des Augsburger Roboterbauers Kuka durch chinesische Unternehmen, lenkten in den letzten Monaten die öffentliche Aufmerksamkeit auf ein Thema, das vielen in der Wirtschaft schon länger Sorgen bereitet.

Unterstützer einer stärkeren Kontrolle von außereuropäischen, insbesondere chinesischen, Investitionen sehen vor allem zwei Risiken. Erstens kann ein unbedachter Verkauf strategisch relevanter Infrastruktur an außereuropäische Unternehmen die Sicherheit der EU bedrohen. Zweitens drohen europäische Unternehmen eigene Innovationen (Patente) an außereuropäische Konkurrenten zu verlieren. Diese könnten in Zukunft zu günstigeren Produktionsbedingungen produzierte Waren exportieren und den europäischen Unternehmen nachhaltig schaden.

Schon heute schützen 12 der 28 Mitgliedsstaaten der EU ihre Wirtschaft mit Investitionsgesetzen. Allerdings gibt es bisher keine EU-Institution, die geplante mehrheitliche Übernahmen europäischer Unternehmen durch Investoren aus dem Nicht-EU Ausland überprüft, wie etwa das Committee on Foreign Investment (CFIUS) in den USA. Schon länger forderte das europäische Parlament EU-weit einheitliche Verfahren, nach denen Aufkäufe von großen Anteilen strategisch wichtiger Unternehmen durch außereuropäische Investoren überprüft werden können. Auf Initiative Deutschlands, Frankreichs und Italiens verfasste die EU-Kommission einen Vorschlag für ein umfassenderes Screening ausländischer Investitionen, den Juncker im September 2017 der Öffentlichkeit vorstellte. Der Vorschlag fand bereits breite Zustimmung im Handelsausschuss des Europäischen Parlaments und wird derzeit im Rahmen eines informellen Trilog-Verfahrens von Kommission, Rat und Parlament diskutiert. Damit in Zukunft EU-weit gleiche Investitionsschutzregeln gelten und auch konsequent umgesetzt werden, müssten die Mitgliedsstaaten jedoch noch deutlich mehr politische Energie einsetzen.

Bei allen Initiativen muss die Politik abwägen, inwieweit sie den EU-Ländern dazu dienen, wichtige Bereiche ihrer Wirtschaft zu schützen und inwieweit sie damit dem Investitionsklima schadet. Unter einer starren Gesetzgebung, die wenig Raum für eine Einzelfallüberprüfung ließe, könnten nicht nur Investitionen, sondern auch die Innovationskraft der heimischen Wirtschaft gedrosselt werden. Wenn Investitionen in hoch innovative Bereiche ausblieben, könnten am Ende auch die Spitzenkräfte abwandern. So könnte die europäische Wirtschaft auch Chancen verpassen, gemeinsam mit chinesischen

und anderen außereuropäischen Unternehmen Entwicklungen voranzutreiben und globale Märkte zu erschließen.

Hingegen könnte die EU im Rahmen multilateraler Verhandlungen dazu beitragen, dass ihre Unternehmen in Zukunft von besseren rechtlichen Standards für den Schutz geistigen Eigentums profitieren können.

Bedingungen einer leistungsfähigen europäischen Handelspolitik

Bisher fehlt der EU in der Handelspolitik eine gemeinsame handelspolitische Strategie. Ein solches Dokument könnte der Staatenunion dabei helfen, die Interessen der Bürgerinnen und Bürger auf der globalen Ebene besser – im Sinne eines schützenden Europas – zu vertreten. Dort könnte die EU politische Prioritäten formulieren, an denen sie in den nächsten 5 bis 10 Jahren arbeiten würde. Die Europäer müssten sich einig werden, welche wirtschaftlichen und weiteren politischen Ziele ihnen besonders wichtig und welche sie aufzugeben bereit sind. Auf eine Sache wird es jedoch besonders ankommen: Ohne eine Vorstellung davon, wie man einmal gefasste Ziele auch konkret gemeinsam umsetzen will, wäre ein solcher Plan wenig wert. Denn immer wieder sind es inner-europäische Kämpfe, die Brüssel als handlungsfähigen Akteur schwächen.

Für ihre eigene Strategie muss die EU die politische Dimension des Handels stärker in den Blick nehmen. Handel kann sich auf die *Außenpolitik* auswirken, etwa wenn durch die Ausweitung von Beziehungen machtpolitische Einflusszonen berührt werden (z. B. Ukraine). Auch die fortwährenden globalen und innereuropäischen Ungleichgewichte zwischen Kapitalexporthuren und Kapitalnehmern, die sich in den Leistungsbilanzen widerspiegeln, belasten die politischen Beziehungen zwischen den Ländern. Während Exportnationen, wie Deutschland und andere nordeuropäische Staaten immer mehr Kapitalüberschüsse anhäufen, verschulden sich andere Länder immer weiter und geraten in Abhängigkeit von ihren Gläubigern. Hinter den derzeitigen Konflikten der USA mit anderen Handelsmächten wie China, aber auch mit der EU und Japan, steht eine schon länger anhaltende Frustration auf der US-Seite über fortdauernde Leistungsbilanzungleichgewichte. Bisher trägt Europa wenig dazu bei, eigene Überschüsse abzubauen. Vor allem Deutschland trägt hier Verantwortung. Gesamtwirtschaftlich könnten über mehr Konsum und mehr öffentliche Ausgaben und Investitionen in den Überschussländern die Ungleichgewichte zwischen den EU-Ländern schrittweise reduziert werden. Gelingt es Frankreich, die Position Berlins zu verändern, würde auch ein Paradigmenwechsel in der EU wahrscheinlicher. Dazu könnte Frankreich selbst in anderen Bereichen auf Deutschland zugehen, etwa in Fragen von Umschichtungen im EU Haushalt (von Agrarsubventionen hin zu höheren Förderbeiträgen für innovative Industriezweige). Wichtig ist auch, in wieweit sich Macron darauf einlassen würde, den weiteren Integrationsprozess der EU inklusiv zu gestalten und wichtige politische Fragen nicht in kleinere Staatengruppierungen auszugliedern, von denen man sich schnellere Kompromisse erhofft.

Zugleich muss die EU auch die *innenpolitischen Auswirkungen* ihrer Handelspolitik stärker mitbedenken, insbesondere wenn es um die Verteilung von Gewinnen geht – wenn in den Mitgliedsstaaten die Schere zwischen Globalisierungsgewinnern und den Verlierern weiter auseinander geht. Steigende Ungleichheit, bei Einkommen und Vermögen, deutet darauf hin, dass selbst in weit entwickelten Volkswirtschaften und sozialen Marktwirtschaften die Umverteilung nicht (mehr) funktioniert. Im Versagen der Regierungen, auf die wachsende

Ungleichheit zu reagieren, liegt einer der Erklärungsfaktoren für die Welle des Populismus, die auch Europa erfasst. Letztere bedroht die globale Handelsordnung, die zerfällt, wenn alle Regierungen nur nach dem kurzfristig größten Nutzen für ihr Land streben.

Um dazu beizutragen, dass die globale liberale Handelsordnung fortbesteht, allen derzeitigen Angriffen zum Trotz, muss die EU in kleinen Schritten vorgehen. Die EU-Kommission kann sich gerade dann als wehrhafte und schützende Kraft beweisen, wenn sie – gemeinsam mit anderen Handelspartnern – notwendige Maßnahmen zum Schutz ihrer Wirtschaft im Rahmen der WTO umsetzt. Die EU erkennt bereits an, dass bestehende Regeln konsequenter umgesetzt werden müssen. Zum Beispiel bleibt es bisher oft folgenlos, wenn sich WTO-Mitglieder nicht an Meldepflichten für Handelshemmnisse und für staatliche Subventionen für Unternehmen halten. Um zu verhindern, dass einzelne Mitglieder die Ordnung ausnutzen können, muss zudem die Streitschlichtung in der WTO gestärkt werden. Darüber hinaus müssen neue Regeln geschaffen werden, etwa um einen freien und zugleich fairen Handel mit elektronischen Dienstleistungen zu ermöglichen. Das bedeutet, dass Europa umfangreiche Verhandlungen, auch mit schwierigen Partnern wie China, bevorstehen. Eine zukünftige Welthandelsrunde wäre aber ohne eine konsequentere Umsetzung bestehender Regeln in Staaten wie China schon im Vorfeld zum Scheitern verurteilt.

Falls auf diesem Weg kein Fortschritt zu erreichen sein sollte, kann die EU weiterhin mit anderen Partnern im Rahmen von Handels- und Investitionsabkommen Standards verändern und neu entwickeln. Gerade da der Bereich der Digitalisierung der Wirtschaft immer bedeutender wird, sollte Europa hier nicht zu lange zögern, sondern schon heute im Rahmen von plurilateralen und bilateralen Abkommen die Zukunft des Handels mitgestalten.

Auf der Suche nach Kriterien, nach denen sich entscheidet, mit welchen Ländern die EU Freihandels- und Investitionsabkommen abschließen möchte, könnte die EU klare eigene politische Prioritäten setzen: Ein Vorschlag wäre es, nur mit Ländern zu verhandeln, die ihrerseits einen Beitrag zur multilateralen Ordnung leisten, etwa dadurch, dass sie die klimapolitischen Ziele des Pariser Abkommens akzeptieren und umsetzen.

Schließlich könnten Deutschland und Frankreich gemeinsam einen Prozess in Richtung einer umfassenden europäischen Handelsstrategie anstoßen. Einigen sich die beiden Wirtschaftsmächte auf einen gemeinsamen wirtschaftspolitischen Kurs, der auch mit einschließt, dass Deutschland seine anhaltend hohen Leistungsbilanzüberschüsse abbaut, hätte das nicht nur Einfluss auf das innereuropäische wirtschaftliche und politische Klima. Auch der transatlantische Konflikt über die richtige Wirtschaftspolitik, die weit in die Zeit vor Präsident Donald Trump reicht, könnte so entschärft werden. Bewegen sich Deutschland und die EU insgesamt bei der Frage der Ungleichgewichte wieder stärker auf die USA zu, könnte Europa Handlungsspielraum zurück gewinnen und seine Interessen in anderen Bereichen besser durchsetzen. Im deutsch-französischen Verhältnis – im Ausgleich der wirtschaftlichen Interessen beider Länder – liegt damit auch einer der Schlüssel für eine schlagkräftige und effektive europäische Handelspolitik.